

Научно-доктринальные и правовые аспекты формирования и развития категории «бюджет»

Право.by. – 2009. – № 3. – С. 61–66.

Статья посвящена анализу научно-доктринальных подходов по формированию категории «бюджет» финансово-правовой наукой в контексте ее исторического развития. В рамках современного этапа кодификации бюджетного законодательства Республики Беларусь определенный интерес представляет рассмотрение бюджета с точки зрения его различных юридико-экономических атрибутивных признаков.

Определение бюджета на протяжении длительного периода времени претерпевало изменения и являлось предметом изучения представителями финансово-правовой науки.

В дооктябрьский период бюджет, как правило, рассматривался через роспись доходов и расходов, утвержденный соответствующим органом государственной власти¹. Так, В.Г. Яроцкий полагал, что государственный бюджет есть роспись государственных доходов и расходов на известный срок, рассмотренная законодательными учреждениями и утвержденная верховной властью². В.А. Лебедев считал, что бюджет – это, прежде всего, роспись государственных доходов и расходов на данный период времени, и, кроме того, это акт, рассмотренный законодательными учреждениями и утвержденный высочайшей властью³. Через одобрение бюджета представительным органом власти в исторической финансово-правовой науке сложилось понимание бюджетного права в субъективном смысле. В этой связи Л.В. Ходский отмечал: «Под бюджетным правом разумеется совокупность прав народа, как высшего субъекта государственного хозяйства, через своих представителей (депутатов) определять весь государственный бюджет и контролировать его правильное исполнение, или ведение государственного хозяйства»⁴. В объективном смысле под бюджетным правом понималось законодательно-компетенционная основа всех бюджетных отношений на территории определенного государства. Как констатировал после октябрьского переворота М.Н. Соболев под бюджетным правом понимается совокупность всех тех законов, которые определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Бюджетное право определяет, кто должен составлять проект бюджета и каким порядком, кто окончательно сводит его одно целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении этого проекта, кто утверждает и в каком порядке⁵.

Рассмотрение бюджета сквозь призму легально-бухгалтерского аспекта (через роспись доходов и расходов) привело отдельных авторов к классификации основного денежного фонда государства на брутто-бюджет (валовый) и нетто-бюджет (чистый) в зависимости от учета издержек при получении соответствующих денежных средств, поступающих в бюджет⁶. Так, И.Ю. Патлаевский выделял брутто-бюджеты и нетто-бюджеты в зависимости от того, показываются ли при всяком доходе и издержки его взимания, или же доходы пока-

зываются чистые, а издержки взимания обозначаются в общей системе расходов по управлению⁷. Исследуя внутреннюю форму бюджета, В.А.Лебедев бюджет подразделял на чистый и валовой. Чистый бюджет показывает только чистый доход по каждой отрасли финансового хозяйства, который идет на удовлетворение государственных потребностей. В чистом бюджете показываются все доходы за вычетом издержек по взиманию их. В валовом же бюджете показываются полные цифры доходов, указываются издержки взимания, а затем уже чистый доход⁸.

Некоторые авторы рассматривали бюджет в легально-управленческом аспекте как акт управления и как законодательный акт. Так, Э.Н. Берендтс всесторонне исследовав правовую природу бюджета, определил его с двух сторон: по содержанию – это акт управления; по форме – закон⁹.

В послеоктябрьский период понимание бюджета основывалось на многофункциональном аспекте данной категории. Д.П. Боголепов под бюджетом понимал, прежде всего, совокупность доходов и расходов в течение определенного периода времени; во-вторых, выраженный в цифрах план ведения государственного хозяйства, установленный предстоящий бюджетный период и закон, на основании которого собираются доходы и производятся расходы¹⁰.

В советский период времени категорию «бюджет» наиболее подробно исследовал М.И. Пискотин, который рассматривал основной государственный фонд денежных средств с трех сторон: материальной (финансовый план государства), экономической (государственный фонд денежных средств) и правовой (государственный акт, устанавливающий финансовый план государства)¹¹.

В настоящее время понятийно-дефинитивное значение бюджета, как правило, трактуется в русле его легального закрепления в бюджетном законодательстве (подп. 1.2 п. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 18 июля 2008 г.¹² (далее – БК), ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г.¹³). В то же время наукой финансового права разработаны отдельные, более развернутые, доктринально-понятийные конструкции данного экономико-правового явления. Д.Л. Комягин, рассматривая бюджет как форму осуществления финансовой деятельности публично-территориального образования, определяет его как правовую и экономическую категорию, которая одновременно является: финансовым планом-прогнозом публично-территориального образования, государственным (муниципальным) фондом денежных средств, формой финансового обеспечения публичных задач, а также законом (актом представительного органа власти), утверждающим финансовый план публично-территориального образования¹⁴. Ю.А. Крохина под бюджетом понимает публичные экономические отношения, опосредующие процесс аккумуляирования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств определенного государственно-территориального или муниципального образования, находящегося в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления, предназначенного для финансирования общих задач территории и являющегося основным финансовым планом, утверждаемым соответствующим представительным органом в правовой форме¹⁵.

С целью познания сущностных характеристик одной из фундаментальных категорий финансово-правовой науки бюджет рассматривается по следующим основным направлениям.

Как экономическая категория бюджет обусловлен тем, что выполнение функций государства объективно требует финансовых ресурсов. В данном аспекте бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих в процессе образования, распределения и использования главного государственного централизованного фонда денежных средств.

Сущность бюджета как экономической категории реализуется через ряд функций: распределительную (регулирующую), контрольную, фискальную и информационную.

Содержание распределительной функции бюджета характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями государственной власти, но и между разными подразделениями общественного производства. Сфера действия распределительной функции определяется тем, что в отношении с бюджетом выступают почти все участники общественного производства. Содержание этой функции реализуется в процессе формирования доходных источников бюджета и их использования для проведения экономической политики государства.

Распределительная роль бюджета заключается в его возможности изменять воспроизводственные, отраслевые и территориальные пропорции развития экономики, регулировать темпы развития отдельных сфер и отраслей для достижения основных задач и целей финансовой политики.

Контрольная функция бюджета заключается в том, что бюджет объективно через качественно-количественные характеристики формирования и использования фондов денежных средств государства отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях национальной экономики.

Фискальная функция бюджета предполагает, с одной стороны, обеспечение финансовыми ресурсами выполнение государством своих прямых управленческих, оборонных, внешнеполитических и социальных задач, т.е. тех государственных услуг, которые на него возложены. С другой стороны, необходимо создание условий для эффективного размещения и использования всех имеющихся в государстве ресурсов и поддержание определенного уровня экономической активности.

С информационной стороны бюджет - это индикатор текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Структура его доходной и расходной части позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов. Более того, поскольку закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане. Закладываемые в законе о республиканском бюджете на очередной финансовый год планово-прогнозные показатели

формируют в обществе определенные ожидания, которые могут быть как позитивными, так и негативными.

Информационное назначение бюджета подчеркивали представители науки финансового права послеоктябрьского периода. «Государственная роспись или бюджет есть выражение или отражение всего государственного хозяйства или финансов государства. Для того, кто умеет читать ее, она, подобно прожектору, сразу освещает все достоинства и все пороки финансового хозяйства страны, немногими сочными мазками рисует перед его умственным взором яркую картину того, как данное государство ведет свое хозяйство, в чем оно полагает центр тяжести и точку опоры своих финансов, какие ставятся цели, каким путем и насколько умело и полно их достигает»¹⁶. В советский период на бюджет как информационный источник обращал внимание С.Д. Цыпкин: «В бюджете каждого государства, как в фокусе, отражаются его социально-экономическая и политическая природа, содержание его деятельности»¹⁷.

Информационная функция бюджета во многом предопределяет принятие структурно-оптимального основного финансового плана государства на соответствующий период. В демократических государствах принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государственной политики. Посредством механизмов представительной демократии эти предпочтения воплощаются в конкретных цифрах доходных или расходных статей.

Необходимо обратить внимание, что в правовой литературе в последнее время также уделяется внимание вышеуказанным и другим функциям бюджета¹⁸. При этом следует отметить, что если экономисты-финансисты солидарны как в количестве, так и в качественном наполнении функций бюджета, то в среде представителей науки финансового права встречаются достаточно новационные терминологически-функциональные характеристики бюджета. Например, В.А. Парыгина и А.А. Тедеев считают, что бюджет как экономико-правовое явление выполняет следующие функции: распределительно-перераспределительная (через бюджет формируются государственные финансы и происходит их распределение (использование)); общетеоретическая (способствуют развитию экономической (финансовой) и юридической (бюджетное право) науки, а также науки об обществе, государстве и экономике; аналитическая и контрольная (классификация и систематизация действующих потребностей и возможностей, контроле над их объемами); критическая (выявление в процессе бюджетных отношений недостатков законодательства и пробелов права в сфере бюджетной деятельности, установление несоответствия правовых норм реалиям экономики, задачам государственного регулирования экономики и интересам государства)¹⁹.

В материальном смысле бюджет представляет централизованный денежный фонд, который формируется на том или ином уровне для обеспечения функций соответствующих органов государственной власти. Материальное со-

держание бюджета имеет сложную организационную структуру и находится в постоянной динамике: изменяется объем аккумулируемых денежных средств, виды доходов и расходов.

Материальное содержание бюджета динамично, т.к. постоянно изменяется объем средств, которые в нем концентрируются. На практике денежная сумма доходов и расходов, изначально определенная в бюджете, никогда в целостном виде не существует, поскольку сразу после поступления денежных средств в соответствующие бюджеты они используются для финансирования определенных предусмотренных законодательством потребностей.

С правовой точки зрения бюджет представляет собой план формирования и использования денежных средств для обеспечения реализации задач и функций государства (подп. 1.2 п. 1 ст. 2 БК).

Данный финансовый план действует определенный промежуток времени, который, как правило, длится один год. В соответствии со ст. 5 БК финансовый год для всех бюджетов на территории Республики Беларусь устанавливается с 1 января по 31 декабря календарного года. В Российской Федерации с 2008 года предусмотрено принятие бюджета на трехлетний срок.

Гражданское законодательство характеризует бюджет с позиции права собственности. В соответствии с ч. 2 п. 2 ст. 215 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г.²⁰ средства республиканского бюджета, золотовалютные резервы, другие объекты, находящиеся только в собственности государства, и иное государственное имущество, не закрепленные за республиканскими юридическими лицами, составляют казну Республики Беларусь.

Правовой формой бюджета является соответствующий нормативный правовой акт, которым он утверждается. В соответствии со ст. 9 БК республиканский бюджет утверждается законом, местные бюджеты утверждаются решениями местных Советов депутатов.

Как правило, бюджет принимается представительным (законодательным) органом власти в виде закона. В некоторых странах, например в Финляндии и Норвегии, бюджет утверждается не в форме закона, а путем принятия специальной парламентской резолюции. В США основные показатели бюджета утверждаются в форме совпадающей резолюции обеих палат, а на ее основе принимаются два финансовых законопроекта: а) разрешающей билль, предусматривающий экономические проекты и их финансирование; б) билль об ассигнованиях, содержащий поручений казначейству выделить соответствующие денежные средства на финансирование проекта²¹.

Бюджет как правовая категория некоторыми авторами рассматривается сквозь призму его признаков, которые дополняют целостно-системную картину вышеуказанного экономико-правового явления²². Можно отметить мнение Ю.А. Крохиной, которая выделяет следующие признаки бюджета: во-первых, это общегосударственный фонд денежных средств, создаваемый для покрытия государственных расходов; во-вторых, это финансовый план государства, где указаны его доходы и расходы; в-третьих, это основной финансовый план государства, поскольку наряду с ним действуют и другие финансовые планы предприятий, учреждений, организаций (балансы, сметы). Как основной финансо-

вый план бюджет характеризуется универсальностью и координацией. Универсальность бюджета как финансового акта проявляется в аспекте охвата им, как ни одним другим финансовым планом, практически всех областей и сфер экономического и социального развития. Координирующая роль бюджета проявляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов²³.

В последнее время, в науке финансового права повышенное внимание уделяется политическим аспектам как финансового права в целом²⁴, так и его отдельных институтов²⁵. Как отмечает Н.Д. Эриашвили по своей природе бюджет – политический акт. Это план управления на будущий период, программа управления, предложенная исполнительной властью на одобрение парламента. В парламентарных государствах вотирование бюджета служит выражением доверия правительству со стороны большинства членов парламента, а отклонение – есть наиболее резкое выражение недоверия парламента кабинету. Большинство бюджетных правил носят характер чисто политический²⁶.

Следует отметить, что рассмотрение бюджета с политической точки зрения в историческом ракурсе имело аналогичную тенденцию в русле широких бюджетных полномочий парламента. Так, Г. Жез, считая бюджетные полномочия парламента важнейшими, рассматривал политическое значение бюджета в трех значениях: 1) вотирование бюджета дает возможность парламенту подвергать обсуждению деятельность и методы работы всех государственных учреждений. Словом, подвергать критике все государственное оправление. Благодаря этому бюджет в настоящее время получил значение политической программы: государственные власти указывают, как именно они представляют себе деятельность государственных учреждений в предстоящем году; 2) парламент путем вотирования кредитов оказывает энергичное давление на правительство и тем побуждает его принять определенную линию поведения. Порою парламент утверждает свое право видоизменять и даже упразднять государственные учреждения путем сокращения или отказа в суммах, необходимых для их функционирования, другими словами, он иногда стремится производить органические реформы через посредство бюджета. Наконец, парламент, благодаря бюджету имеет в руках средство заставить правительство либо подчиниться воле народных представителей, либо уйти в отставку; во всяком случае, отказ в бюджетных кредитах рассматривается парламентом, как особо сильное выражение его недоверия правительству; 3) так как бюджет должен быть утвержден к определенному сроку, парламент, желая спешно провести некоторые законодательные мероприятия, иногда присоединяет их к бюджету, несмотря на то, что они по природе совершенно чужды последнему и даже совершенно не имеют финансового характера (бюджетные загромождения)²⁷.

Как политический институт бюджет обеспечивает воспроизведение существующих отношений и является важнейшим фактором реализации демократических традиций. Бюджеты развитых стран выражают их политическую и социально-экономическую сущность. Реализовать цели любой политической партии или парламентской фракции невозможно без достижения приоритетов в государственном финансировании, подчинения своему контролю процесс утвер-

ждения главного финансового плана страны. В связи с этим ведется острая политическая борьба в парламенте, иных органах государственной власти при рассмотрении и утверждении бюджета.

1. Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. – М.: Статут, 2000. – С. 170–171; Патлаевский И.Ю. Курс финансового права. – Одесса: Тип. «Одес. Вестн.», 1885. – С. 202; Яроцкий В.Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической академии. – СПб.: Изд. пор. С. Борисоглебский, 1898. – С. 69.

2. Яроцкий В.Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической академии. – СПб.: Изд. пор. С. Борисоглебский, 1898. – С. 69.

3. Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. – М.: Статут, 2000. – С. 171.

4. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. – СПб.: Тип. И.И. Стасюлевича, 1913. – С. 460.

5. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. – Харьков: Пролетарий, 1925. – С. 139.

6. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право: лекции, читанные в Императорском Училище Правоведения. – СПб. Типо-лит. С.-Петербург. одиноч. тюрьмы, 1914. – С. 83; Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. – М.: ООО «ЮрИнфоРПресс», 2008. – С. 25–26; Патлаевский И.Ю. Курс финансового права. – Одесса: Тип. «Одес. Вестн.», 1885. – С. 203; Эберг К.Т. Курс финансовой науки: пер. с нем. – СПб: Тип. А. Розена, 1913. – С. 430.

7. Патлаевский И.Ю. Курс финансового права. – Одесса: Тип. «Одес. Вестн.», 1885. – С. 203.

8. Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. – М.: Статут, 2000. – С. 173.

9. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право: лекции, читанные в Императорском Училище Правоведения. – СПб. Типо-лит. С.-Петербург. одиноч. тюрьмы, 1914. – С. 63.

10. Боголепов Д.П. Краткий курс финансовой науки. – Харьков: Пролетарий, 1929. – С. 53.

11. Пискотин М.И. Советское бюджетное право: основные проблемы. – М.: Юрид. лит, 1971. – С. 17–19.

12. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 183. – 2/1509.

13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2009.

14. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета. – М.: Изд. Центра публично-правовых исследований, 2007. – С. 15.

15. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – 3-е изд. – М: Норма, 2008. – С. 198.

16. Кулишер И.М. Очерки теории финансовой науки. – Пг.: Наука и школа, 1920. – С. 5.

17. Цыпкин С.Д. Финансово-экономические институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – С. 43.

18. Болтинова О.В. Становление и развитие бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации: финансово-правовые аспекты. – М.: ООО «Изд-во «Элит, 2008. – С. 41–43; Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – 3-е изд. – М. Норма, 2008. – С. 200; Сатарова Н.А. К вопросу о бюджете // Финансовое право. – 2008. – № 1. – С. 3; Тедеев А.А., Парыгина В.А. Бюджетное право и процесс: учебник. – М.: Эксмо, 2005. – С. 23; Фадеев Д.Е. Понятие государственного бюджета. Роль государственного бюджета в осуществлении соци-

ально-экономических задач государства // Финансовое право: учебник / Под ред. С.В. Запольского. – М.: Эксмо, 2006. – С. 124–125.

19. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Бюджетное право и процесс: учебник. – М.: Эксмо, 2005. – С. 23.

20. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой инфор. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

21. Толстопятенко Г.П. Понятие бюджета // Финансовое право: учебник / Отв. ред. О.Н. Горбунова. – 3-е изд. – М.: Юрист, 2005. – С. 113–114.

22. Воробей Г.А. Финансовое право Республики Беларусь: учеб. пособие. – Минск: Амалфея, 2006. – С. 95–96; Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 200.

23. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 200.

24. Карасева М.В. Финансовое право – политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 60–67; Карасева М.В. Финансовое право и политика // Финансовое право Российской Федерации / Отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2009. – С. 67–72.

25. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). – М.: Юристъ, 2003. – 173 с.; Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник. – 3-е изд. – М.: ЮНИТИ, 2008. – С. 131.

26. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник. – 3-е изд. – М.: ЮНИТИ, 2008. – С. 131.

27. Жез Г. Общая теория бюджета: пер. с фр. – М.: Госуд. фин. изд-во СССР, типолит. им. т. Воровского, 1930. – С. 44–45.

***Пилипенко А.А.,
доцент кафедры финансового права
и правового регулирования хозяйственной
деятельности Белгосуниверситета, к.ю.н.***

Дом. адрес: 220125, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Городецкая, д. 70. кв. 174.

Т. раб. + 375 (17) 2095573

Т. дом. + 375 (17) 2866974

Т. моб. + 375 (29) 6939393

e-mail: pilipenko_bsu@mail.ru